



SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Hovedutvalg for utvikling	24.11.2003	0080/03

HØRING - BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING

Ikke vedlagte dokumenter:

- Høring – NOU 2003:14, mottatt her 05.06.03
- NOU 2003-14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven
- Utkast til mal for høringsuttalelse til NOU:14, utarbeidet av Arthur Wøhni, Drammen kommune, hentet fra internett

Hjemmel for behandling:

Avgjørelsesmyndighet er tillagt hovedutvalget jf.delegasjonsreglement for Grong pkt. 3.3.1.

Saksopplysninger:

Miljøverndepartementet har sendt ut NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" på høring med høringsfrist 1. desember 2003.

Planlovutvalget ble opprettet ved Kgl.res. 23. oktober 1998 og har vært sammensatt av representanter fra ulike interesseorganisasjoner og ekspertmiljøer. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen.

Miljøverndepartementet ønsket å utarbeide en Ot.prp. om deler av planlovutvalgets forslag allerede inneværende år, og høringsuttalelse til disse enkelte punktene ble sendt 1. september i år, jf. NU-sak 0023/03. Merknader i nevnte uttalelse vil også bli tatt med i denne saksutredningen.

Plan- og bygningslovens formål er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, deriblant legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, gode oppvekst- og levekår, fremme folkehelse og samfunnssikkerhet, samt sikre vern av viktige landskap og natur- og kulturmiljøer. Loven skal sikre at planer og vedtak bygger på en allsidig og langsiktig vurdering, og på forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

Vurdering:

Formålet med en nye loven er beskrevet i formålsparagrafen §1-1 og nærmere i en ny §1-4.

Oppsummert er formålet med loven å sikre at planlegging skal:

- fremme bærekraftig utvikling
- være demokratisk, sikre berørte interessers og allmennhetens innflytelse, samt styres av folkevalgte organer
- fremme helhet og sikre samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter

- være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig. Oppgaver skal søkes løst på det laveste hensiktsmessige nivå.
- ivareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser
- være forpliktende og forutsigbar

Så til de enkelte bestemmelsene. For ikke å gjøre saksframstillingen for omfattende og uoversiktlig, tas først og fremst fatt i de reglene som gjelder kommunal forvaltning, og da spesielt endringer i forhold til nåværende planlov.

Hovedelementer i forslaget til nytt kommunalt plansystem

1. Kommuneplansystemet består av kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, tematiske kommuneplaner og en handlingsdel. Kommuneplanens samfunnsdel foreslås tydeliggjort som en sektorovergripende plan, som bl.a. inneholder en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkning. Kommunestyret skal en gang i året vedta kommuneplanens handlingsdel, som skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre samfunnsdelen de fire påfølgende budsjettår. Økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen. Det siste fører ikke til noen forandring for Grong kommune.
2. Kommunestyrets myndighet til å vedta kommuneplan og områdeplan kan ikke overføres til annen myndighet.
3. Arealplansystemet består av kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan. Områdeplanene erstatter kommunedelplaner og større reguleringsplaner, og utarbeides av det offentlige. Det kreves at alle berørte parter skal tilskrives opptil flere ganger under behandlingen av en områdeplan. Detaljplaner erstatter dagens detaljerte regulerings- og bebyggelsesplaner. Detaljplaner kan også fremmes av private tiltakshavere. Bygge og anleggsvirksomhet som hjemles i en detaljplan, men som ikke er satt i gang senest fem år etter vedtak av planen, krever nytt planvedtak for at tillatelse til igangsetting kan gis.
4. Dagens regler for konsekvensutredninger integreres i plansystemet. Som hovedregel skal alle planforslag inneholde en planbeskrivelse, og for større planer skal det utarbeides planprogram tidlig i prosessen. Planprogrammet skal bl.a. beskrive framdrift, opplegg for medvirkning og utredning av konsekvenser. For alle planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det forestas en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen, sammen med planprogrammet, sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn, før planleggingen igangsettes.
5. Det åpnes for bruk av hensynssoner i arealdelen. Disse sonene kan gå på tvers av andre arealformål. I tillegg tas reindrift uttrykkelig inn som et nytt formål.
6. Ved utarbeidelse av arealplan for utbygging skal planmyndighetene påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet. Områder med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone.
7. Det gis mulighet for at regjeringen kan gi hele arealdelen eller bestemte arealformål lengre bindingstid enn fire år.
8. Kommunen skal i begynnelsen av hver kommunestyreperiode, og senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering, vedta en kommunal planstrategi. Dette for å kunne treffe vedtak om hvorvidt gjeldende planer er tilfredsstillende, eller om de skal revideres og hvilke nye planer som eventuelt skal utarbeides.
9. Nye muligheter for interkommunal planlegging og større fleksibilitet mellom fylkesplanlegging, interkommunal planlegging og kommunal planlegging. Det foreslås at en fylkesdelplan for arealbruk kan gjøres rettslig bindende på lik linje med kommuneplanens arealdel.
10. Bedre kopling mellom fylkesplan- og kommuneplanprosessene. En fireårig fylkesplan blir ikke lenger obligatorisk.

Det at kommunestyret ikke kan delegere videre myndighet til å vedta kommuneplan og områdeplan, sikrer en bred forankring av disse viktige planene i kommunen. Likeledes bør forslaget i pkt. 7 føre til at de folkevalgte på et tidlig stadium får god oversikt over kommunens planverk og oppgaveområder, og det bør også være med på å støtte opp under prinsippet om at det ikke skal planlegges mer enn nødvendig. Kritikken mot forslaget er at tiltaket i seg selv kan føre til mye planlegging og ressursbruk. Forslaget i pkt. 3 om at områdeplan og detaljplan skal erstatte tidligere kommunedelplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er svært oppklarende. Kravet om at alle berørte parter skal tilskrives opptil flere ganger under behandlingen av en områdeplan, er både tidkrevende og kostbart. I enkelte tilfeller vil man måtte tilskrive de berørte hele fire ganger i løpet av prosessen.

Forslaget om at konsekvensutredning skal gjennomføres tidlig i prosessen, jf. pkt. 4, er i utgangspunktet positivt, da dette kan hindre unødig bruk av ressurser til planlegging av tiltak som ikke vil bli tillatt på grunn av innsigelser. Det bør imidlertid være åpning for også å foreta konsekvensutredninger av tiltak som dukker opp i planperioden. En høring på planprogram og konsekvensutredning skal føre til tidligere og større medvirkning i planprosessen, men erfaringsmessig er det usikkert hvilke engasjement dette vil skape lokalt. Kan man kreve at innbyggerne skal mene noe om et planprogram? Kanskje vil det bare føre til unødig bruk av ressurser og uthaling av planprosessen. I ytterste konsekvens kan en slik lang prosess skremme bort private tiltakshavere fra å sette i gang nye tiltak.

Kommunene har fått større myndighet gjennom at de i økende grad selv kan definere innhold i hensynssonene, jf. pkt. 5.

Interkommunal planlegging, i henhold til pkt. 9 bør være en stor fordel for kommunene i Indre Namdal, som allerede har satset stort på samarbeid innefor diverse sektorer. Utarbeidelsen av slike planer vil imidlertid erfaringsmessig kunne bli svært tidkrevende. Dessverre viser det seg at viljen til å gi fra seg rettigheter og myndighet ikke er så stor når interessene er motstridende, og det har bl.a. vist seg vanskelig å komme fram til en felles arealplan som vil binde opp kommunene på viktige områder. Samtidig har sektororganene vist varierende vilje til å gi kommunene myndighet innefor enkelte områder, og det bidrar ikke til å effektivisere saksbehandlingen.

En samordning av regionale og kommunale planstrategier, som beskrevet i pkt. 10, vil kunne redusere konfliktnivået mellom fylket og kommunene og fjerne preget av "overkommune".

Spesielt om arealdelen

Arealdelen skal gi kommunen grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Den kan utarbeides samtidig med samfunnsdelen eller som en særskilt planprosess. For hele arealdelens område skal det angis formål for eksisterende og framtidig arealbruk. Følgende arealformål kan angis:

- areal for bebyggelse og anlegg
- areal for utforming og fornyelse
- areal for landbruks-, reindrifts-, natur- og friluftformål (LRNF)
- areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone
- areal for særlige behov i Forsvaret
- areal hvor gjeldende reguleringsplan, områdeplan eller detaljplan fortsatt skal gjelde.

I LRNF-områdene kan kommunen gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i slike områder, så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov, herunder bygging av landbruksveger og motorisert ferdsel i utmark.

I 100-metersbeltet kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og om opplag for landbruk, reindrift, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel. Lovforslaget presiserer dispensasjonsadgangen og strammer den noe inn. Fordelen ved å gi dispensasjon må, samlet sett, vurderes å være større enn ulempene.

Andre viktige forslag

Det kan ikke fremmes innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort etter reglene her. Det kan heller ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Et mindretall av planlovutvalget har i tillegg kommet med et tilleggsforslag om at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.

Overgangsbestemmelser

Planer som er vedtatt etter tidligere lov, gjelder inntil de erstattes av ny plan for samme område. Regulerings- og bebyggelsesplaner som ikke er gjennomført, faller likevel bort etter ti år fra loven trer i kraft. Det samme gjelder planer hvor bare en liten del av planen er gjennomført. Kommunale forskrifter og vedtekter gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, forskrifter eller vedtekter.

Forholdet til andre lover

Viktige bestemmelser her er:

- Vedtak om konsesjon til vassdragsreguleringer etter lov om vassdragsreguleringer skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.
- Vern av områder etter naturvernloven skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.
- Arbeidet med distriktsplaner etter reindriftsloven skal så vidt mulig skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Vern av kulturmiljøer og kulturminner etter kulturminneloven skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.
- Innefor rammen av motorferdselloven og tilhørende forskrifter, kan kommunen i arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser, herunder forbud, om motorisert ferdsel i utmark som omfattes av denne lov. Bestemmelsene kan gå ut på at slik ferdsel bare kan foregå i bestemte områder eller langs bestemte traseer. Ferdselen kan også begrenses til bestemte formål eller bestemte tidsrom.

Dersom saksbehandlingen etter flere lover for ett og samme tiltak kan samordnes eller slås sammen, vil dette sannsynligvis bety en vesentlig forenkling og effektivisering for tiltakshaverne. Det gjenstår imidlertid å se om sektormyndighetene er villige til å la planer etter plan- og bygningsloven få rettsvirkning foran vedtak etter andre særlover. Denne usikkerheten forklares med at det i lovforslagene er brukt uttrykket "så langt mulig", og dette forplikter sannsynligvis ikke nok.

Oppsummering

Planlovutvalget har lagt fram et grundig, helhetlig og godt gjennomarbeidet lovforslag. Forslaget er en klar forbedring av nåværende lov. I forhold til nåværende lov, har forslaget mer lettfattelig språk, enklere og mer logisk oppbygging og det rydder opp i relativt kompliserte begrepsapparater. Det er imidlertid mindre forenkling på kommunalt nivå. Lovforslaget vil likevel bidra til å effektivisere den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Spesielt positivt er det at det understrekes at planleggingen skal styres av folkevalgte organer.

Kommunen bør slutte seg til hovedtrekkene i endringene, med noen merknader til enkelte bestemmelser.

Rådmannens forslag til vedtak:

Grong kommune slutter seg til hovedtrekkene i forslagene beskrevet i NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, men har følgende merknader:

1. § 1-8 og § 1-9
Det bør være mulig å tilpasse planleggingen til lokale forhold. For Grong kommunes del virker det uhensiktsmessig å sende planprogram og konsekvensutredninger for område- og detaljplaner ut på høring. Dette bør i så fall kunne erstatte varsel om oppstart av planarbeid. Det bør i tillegg åpnes for å kunne foreta konsekvensutredninger av enkelttiltak som ikke var kjent da den aktuelle planen ble vedtatt, og som det er samfunnsmessig ulønnsomt å vente med å iverksette til neste planperiode.
Krav om konsekvensutredninger må ikke misbrukes og må kun gjelde reelle virkninger av en plan.
2. § 1-14
Grong kommune slutter seg til mindretallets forslag om at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.
3. Kap. 7
Det bør være bestemmelser som gjør interkommunalt samarbeid mer forpliktende, både for kommunene og for staten.
4. § 9-8
Bruk av hensynssoner må ikke misbrukes av sektororganer til å binde opp ytterligere areal i kommunene.
5. § 11-6
Kravet om at alle berørte parter skal tilskrives opptil flere ganger under behandlingen av en områdeplan, er en svært tids- og kostnadskrevende prosess, og bør kunne erstattes av enklere kommunikasjonsmåter.
6. Kap. 20
Sektororganene må forpliktes til å innrette seg etter at planer etter plan- og bygningsloven får rettvirkning over områder som også styres av særlover.

Grong kommune forutsetter at en begrenset høring av enkelte punkt, jf. deluttalelse med frist 1. september, ikke bidrar til at kun enkelte deler av forslaget blir vedtatt, mens øvrige deler av lovforslaget ikke blir fulgt opp av Regjeringen.

Behandling/vedtak i Hovedutvalg for utvikling den 24.11.2003 sak 0080/03

Behandling:

Repr. Jenny Kjestveit Domås fratradte under behandling av saken jfr. Fvl. Hun har vært saksbehandler felles for Region Indre Namdal jf. kommuneloven § 40 b

Det ble fremmet tilleggsforslag fra HU-leder Stig Magne Fiskum:

Grong kommune forutsetter videre at næringsaspektet i lovforslaget blir opprettholdt i en slik grad at en ny planlov ikke blir oppfattet som en ny vernelov i forhold til privat eiendomsrett og næringsutøvelse.

Ved avstemming ble tilleggsforslaget fra Stig Magne Fiskum enstemmig vedtatt.

Hovedutvalgets vedtak blir da som følger:

Grong kommune slutter seg til hovedtrekkene i forslagene beskrevet i NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, men har følgende merknader:

1. § 1-8 og § 1-9

Det bør være mulig å tilpasse planleggingen til lokale forhold. For Grong kommunes del virker det uhensiktsmessig å sende planprogram og konsekvensutredninger for område- og detaljplaner ut på høring. Dette bør i så fall kunne erstatte varsel om oppstart av planarbeid. Det bør i tillegg åpnes for å kunne foreta konsekvensutredninger av enkelttiltak som ikke var kjent da den aktuelle planen ble vedtatt, og som det er samfunnsmessig ulønnsomt å vente med å iverksette til neste planperiode.

Krav om konsekvensutredninger må ikke misbrukes og må kun gjelde reelle virkninger av en plan.

2. § 1-14

Grong kommune slutter seg til mindretallets forslag om at retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 1-6 femte ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten etter vedkommende planbestemmelse.

3. Kap. 7

Det bør være bestemmelser som gjør interkommunalt samarbeid mer forpliktende, både for kommunene og for staten.

4. § 9-8

Bruk av hensynssoner må ikke misbrukes av sektororganer til å binde opp ytterligere areal i kommunene.

5. § 11-6

Kravet om at alle berørte parter skal tilskrives opptil flere ganger under behandlingen av en områdeplan, er en svært tids- og kostnadskrevende prosess, og bør kunne erstattes av enklere kommunikasjonsmåter.

6. Kap. 20

Sektororganene må forpliktes til å innrette seg etter at planer etter plan- og bygningsloven får rettvirkning over områder som også styres av særlover.

Grong kommune forutsetter at en begrenset høring av enkelte punkt, jf. deluttalelse med frist 1. september, ikke bidrar til at kun enkelte deler av forslaget blir vedtatt, mens øvrige deler av lovforslaget ikke blir fulgt opp av Regjeringen.

Grong kommune forutsetter videre at næringsaspektet i lovforslaget blir opprettholdt i en slik grad at en ny planlov ikke blir oppfattet som en ny vernelov i forhold til privat eiendomsrett og næringsutøvelse.